

Paweł Śliwiński*

BIUROKRACJA – ZŁO, KONIECZNOŚĆ CZY DOBRODZIEJSTWO

BUREAUCRACY – EVIL, NECESSITY OR BOON

Abstract: An efficient bureaucracy is essential for the proper functioning of the state. The state cannot exist without it. However, the bureaucracy can be evil when it serves the wrong cause or when it results in the side effects in the form of bureaucratism. It is a boon when it allows better organize work in a company or an office, and when it protects the common good of society and supports it. Government administration cannot be fossilized, it has to follow the changes and constantly improve itself in a changing world. Persons employed in it must understand the purpose of their work, be characterized by political neutrality, righteousness, including loyalty to the employer and the policy implemented by him, without relating to their likes or dislikes.

Keywords: bureaucracy, bureaucratism, state administration, government administration, government official, bureaucrats, business management, organization of work.

Pojęcie «biurokracja» powiązane jest z systemem zarządzania, w którym władzę (gr. *kratos* – władza) posiada administracja i urzędnicy (fr. *bureau* – urząd). Pojęcie to powszechnie używane jest dzisiaj w znaczeniu pejoratywnym. Biurokracja utożsamiana jest z przerostem zatrudnienia w urzędach czy nadmiarem formalizmu w działaniach urzędników. Potwierdzeniem tej tezy niech będzie komentarz do kodeksu karnego pod redakcją prof. Ryszarda Stefańskiego, w którym jako jedną z ilustracji pojęcia zniewagi, czyli ubliżenia komuś słowem lub wyrażenia pogardy w inny sposób, podano przykład użycia określenia «biurokrata» na urzędnika (podobnie jak użycie określenia «rzeźnik» na lekarza chirurga czy «pies» na policjanta). Czy jednak biurokracja zawsze jest czymś złym? A może jest niezbędna do sprawnego funkcjonowania firmy, gospodarki bądź całego państwa? W niniejszym artykule chcę zwrócić uwagę na kilka koncepcji dotyczących biurokracji.

* Dr hab. Paweł Śliwiński – profesor UEP, kierownik Katedry Finansów Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

Krótką ich analiza może stanowić punkt odniesienia do dyskusji na temat administracji publicznej i jej wpływu na procesy społeczne, w tym procesy gospodarcze.

1. ZARZĄDZANIE BIUROKRATYCZNE A ZARZĄDZANIE NASTAWIONE NA ZYSK

Ludwig von Mises w swojej pracy pt. *Biurokracja* (1942) jako apologeta wolnego rynku analizował biurokrację, w której widział konflikt między indywidualizmem a kolektywizmem, będący *de facto* konfliktem między kapitalizmem i socjalizmem. Skutkiem interwencjonizmu jest dysfunkcyjna gospodarka, wynikająca z odrzucenia systemu wolnej, nieskrępowanej przedsiębiorczości nastawionej na zysk.

Mises analizuje gospodarkę pod kątem tego, kto sprawuje w niej władzę. W gospodarce rynkowej władzę zwierzchnią sprawuje konsument. W gospodarce centralnie sterowanej zostaje ona zastąpiona przez biurokratyzację gospodarki i innych sfer działalności człowieka. Mises nie krytykuje jednak biurokratów *per se*, którzy są po prostu urzędnikami państwowymi, ale system. Biurokracja jest tylko objawem, a nie źródłem zła. Winowajcą takich problemów, jak: wysokie bezrobocie, działalność monopoli czy kryzysy gospodarcze jest bowiem antykapitalistyczny system polityczny, dążący do rządowej kontroli nad gospodarką, który w przedsiębiorcy, gdy ten chce takiej kontroli uniknąć, widzi wroga. Biurokratyczne skostnienie jest wynikiem mieszania się państwa w gospodarkę, pewnej inżynierii społecznej, której motywem przewodnim nie jest zysk, a różne totalitarne zapędy.

Zwiększanie udziału państwa w gospodarce skutkuje rozrostem aparatu biurokratycznego, pojawieniem i rozszerzaniem się grup, dla których praca urzędnicza staje się celem na całe życie. Tym bardziej, że osoby wchodzące w jej skład często nie mają doświadczenia w innej pracy. Utworzyła się grupa, która, używając języka marksistów, stała się w pewnym sensie nową klasą społeczną biurokratów, nastawioną na obronę i wzmocnienie swoich przywilejów. W jej szeregach znalazło miejsce wielu niekompetentnych ludzi, których przyciągnęła łatwość pracy i bezpieczeństwo, zainteresowanych w trwaniu na swoich stanowiskach, odrzucających innowacje i reformy, na które patrzą jak na zakłócenie własnego spokoju. Jak pisze Mises:

Brak standardów, które mogłyby w sposób niepodważalny określić sukces czy jego brak w wykonywaniu obowiązków urzędnika, stanowi problem nie do rozwiązania. Zabija ambicję, niszczy inicjatywę i bodźce do robienia więcej, niż wymagane minimum. Sprawia, że biurokrata kieruje się instrukcjami, a nie dążeniem do materialnych i realnych sukcesów¹.

¹ L. von Mises. *Biurokracja*. Wrocław 2012.

Szczególnie jest to widoczne wtedy, gdy wprowadza się biurokratyczne zarządzanie przedsiębiorstwami zamiast zarządzania nastawionego na zysk. Ingerencja rządu w gospodarkę, poddanie przedsiębiorców różnorodnym przepisom czy prowadzenie przedsiębiorstw państwowych konkurujących z prywatnymi zdaniem Misesa paraliżuje inicjatywę oraz rodzi biurokracizm w przedsiębiorstwach zarówno państwowych, jak i prywatnych. Gospodarka staje się nieefektywna, gdy sukces czy porażka danego przedsiębiorstwa zależy od decyzji urzędnika. W zbiurokratyzowanej gospodarce liczą się kontakty z władzą, rozszerza się korupcja.

Co więcej, biurokraci to też wyborcy. Wraz z rozwojem aparatu biurokratycznego dysponują oni coraz większą liczbą głosów, które oddawać mogą na ugrupowania wspierające zaangażowanie państwa w różne sfery życia. Interes finansowy tej grupy sprowadza się do lobbowania za objęciem kontrolą przez państwo społeczeństwa oraz gospodarki, coraz większej jej fiskalizacji, co gwarantuje zwiększenie liczby zatrudnionych urzędników oraz zwiększenie ich poborów. Nie tylko dla biurokracji państwo stanowi główne źródło dochodu. Dzięki interwencji państwa rozrastają się grupy, które rząd bezpośrednio czy pośrednio wspiera finansowo. To nie tylko urzędnicy czy pracownicy państwowych przedsiębiorstw, ale też osoby wspierane polityką socjalną lub np. subsydiowani rolnicy i przedsiębiorcy. Mises zwraca uwagę, że rozrost interwencjonizmu i biurokracji stanowi zagrożenie dla demokracji. Gdy duża część wyborców znajduje się na rządowej liście płac, demokracja staje się wręcz dysfunkcyjna:

[...] jeśli członkowie parlamentu już nie uważają siebie za mandatariuszy podatników, lecz czują się deputowanymi tych, którzy otrzymują pobory, wypłaty, subsydia, zasiłki oraz inne korzyści ze skarbu państwa, to wyrok na demokrację został już wydany².

Rozrost biurokratycznej hydry jest stymulowany również przez edukację. Nauczyciele, będąc w absolutnej większości urzędnikami państwowymi (wszak pozostają pod kontrolą Ministerstwa Edukacji), a więc żyjącymi na koszt państwa, indoktrynują antywolnorynkowo i „postępowo” młodzież, co widać chociażby na większości uczelni ekonomicznych, gdzie króluje apologia interwencjonizmu, a większość kierunków przygotowuje do pracy w administracji, a nie do prowadzenia własnego biznesu. Dla dużej części tak kształconej młodzieży celem staje się bezpieczna, rutynowa praca w administracji lub korporacji. Mises widzi w tym negatywne psychologiczne konsekwencje. W społeczeństwie, w którym narasta biurokracja, coraz większa liczba osób traci możliwość i umiejętność podejmowania samodzielnych decyzji i kształtowania własnego losu i pozostaje *de facto* pod opieką i na łasce innych ludzi. W biurokratycznej machinie drogą do awansu nie jest z reguły jakieś osiągnięcie, a przychylność przełożonych. Inaczej niż

² Tamże.

w gospodarce wolnorynkowej, gdzie dobrze wykonana praca i zaspokojenie potrzeb konsumentów to jedyny w zasadzie sposób na osiągnięcie sukcesu.

Zdaniem Misesa nie wszędzie biurokracizm jest jednak patologią. Rządzenie bez biurokratów i biurokratycznych metod skończyłoby się chaosem. Są bowiem takie sfery działalności człowieka, w których musi dominować zarządzania biurokratyczne. Komisariatem policji czy armią nie da się zarządzać tak jak przedsiębiorstwem zarobkowym. Pewna ilość biurokracji (administracji publicznej) jest zatem niezbędną, aczkolwiek ograniczoną budżetem i prawem (*nota bene* które, jeżeli jest niesatysfakcjonujące, może być zmieniane przez ustawodawców wybieranych w wolnych wyborach). W państwie demokratycznym w ten sposób wyborcy sprawują kontrolę nad administracją. Sądy, policja czy wojsko wykonują to, co nakazuje im prawo i budżet i jak pisze Mises: „[...] nie one tworzą politykę, lecz zwierzchnik – naród”³. Prawo ma chronić przed arbitralnością urzędników, a budżet kontrolować wydatki. Warto w tym miejscu zauważyć, że w administracji publicznej nie istnieje związek między wydatkami a wpływami. Źródłem przychodów jest bowiem ustawa, a rola urzędników jest sprowadzona do stosowania reguł i przepisów z niej wynikających. Taki urzędnik służy społeczeństwu, jest jego użytecznym członkiem nawet wtedy, gdy wprowadzane przez niego przepisy nie są optymalne. Nie on przecież za ich wprowadzenie odpowiada.

2. BIUROKRACJA JAKO EFEKTYWNY SPOSÓB ZARZĄDZANIA ORGANIZACJĄ

W dzisiejszym świecie rzadko można znaleźć państwa typowo kapitalistyczne lub socjalistyczne. Większość państw wybrało tzw. trzecią drogę, a więc kapitalizm regulowany i kontrolowany przez państwo. Celem interwencji ze strony państwa jest wówczas wyeliminowanie lub ograniczenie uciążliwych dysfunkcji występujących w gospodarce, nie krępując przy tym przedsiębiorców.

Takie spojrzenie na rolę państwa w gospodarce i w konsekwencji na biurokrację posiadał Max Weber. W swoich pracach wyróżniał on kapitalizm „racjonalny” zakorzeniony w etyce chrześcijańskiej, w którym pogodzono dążenia do maksymalizacji zysku z moralnością. Opierał się na reglamentowanej religijnie konsumpcji i etycznym zwiększaniu powszechnego dobrobytu. Przeciwstawiony jemu kapitalizm indywidualistyczny, który cechuje nieskrępowany konsumpcjonizm i dążenie do zysku za wszelką cenę, prowadzi do oceny znaczenia człowieka w zależności od jego wkładu w produkcję i w konsekwencji do dezintegracji społeczeństwa. Takie myślenie polemizowało ze zwolennikami leseferyzmu i kolektywizmu. Dla wolnorynkowców optymalnym stanem był jak najmniejszy udział

³ Tamże

państwa w organizacji życia społecznego i pozostawienie go, co do zasady, automatycznemu działaniu wolnego rynku. Z kolei dla etatystów ideałem była gospodarka centralnie planowana, w której życie gospodarcze regulowane było z pomocą środków administracyjnych.

Weber w swoim dziele *Gospodarka i społeczeństwo* (1920) po raz pierwszy użył sformułowania „państwo dobrobytu” (*Wohlfahrtsstaat, welfare state*), które to określenie stało się dla wielu synonimem tzw. trzeciej drogi. Dowodził, że państwo powinno mieć wpływ na gospodarkę w granicach określonych przez prawo. Rola państwa nie powinna ograniczać się do zabezpieczenia tylko tych potrzeb społecznych, które nie mogą być zaspokojone bez państwa. Państwo powinno zapewnić warunki konkurencji poprzez umożliwienie funkcjonowania wielu firmom na rynku, zakazując działalności ograniczającej konkurencję, np. poprzez zwalczanie monopolu czy oligopolu. Rozwinięta później, m.in. na fundamencie myśli Webera, idea państwa ordoliberalnego (państwa solidarnego) uzupełniła rolę państwa o kształtowanie polityki społecznej zmierzającej do poprawy jakości życia obywateli, m.in. poprzez bezpieczeństwo socjalne obejmujące emerytury, renty czy dodatki rodzinne. Aktywne państwo powinno też posiadać możliwości podejmowania interwencji gospodarczych, a także prowadzić gospodarkę w dziedzinach nierentownych czy trudnych do prowadzenia przez przedsiębiorców prywatnych, a także prowadzić działalność tam, gdzie istnieją naturalne monopole, niemożliwe do uniknięcia.

Do prowadzenia takiego państwa niezbędna jest sprawna administracja, którą państwo musi posiadać, aby być skuteczne. Weber dowodził, że kompetentna, wydajna, oparta na etyce i dobrze zmotywowana biurokracja stanowi jeden z instytucjonalnych fundamentów wzrostu gospodarki kapitalistycznej. Zarządzanie państwem nie ma się jednak odbywać za pomocą szczegółowych nakazów, lecz poprzez nadzorowanie systemu ogólnych reguł, które obejmują wszystkich obywateli. Administracja państwowa musi kierować się merytorycznym dobrem pracowników oraz przewidywalnością rozwoju ich kariery zawodowej. Ma być propaństwowa, ale też wrażliwa wobec obywateli. Zasady biurokracji według Webera to m.in.:

- stałość – urzędnicy powinni wykonywać czynności urzędowe w sposób stały w zakresie określonym przez prawo; nie powinna to być ich praca dodatkowa, przy czym stanowiska nie powinny być zawłaszczane przez poszczególnych pracowników, a zadania im powierzane powinny być im powierzane na określony czas;
- hierarchia – istnieje łańcuch podległości służbowych umożliwiający regulowanie pracy, jej kontrolowanie i wydawanie poleceń; urzędnicy niższego stopnia powinni mieć prawo do odwołania się od decyzji przełożonych; zakres odpowiedzialności poszczególnych osób jest jasno określony; wynagrodzenia powinny uwzględniać miejsce w hierarchii oraz zakres odpowiedzialności, a ścieżka

kariery jest jasno określona odpowiednimi przepisami i oparta na stażu pracy oraz osiągnięciach pracownika;

- kwalifikacje i kompetencja – w pracy urzędnika niezbędna jest odpowiednia wiedza i doświadczenie, a poziom wykształcenia powinien być ściśle określony dla stanowiska; zatrudnienie powinno mieć miejsce na podstawie kwalifikacji, a nie znajomości, a kariera i awanse powinny być uzależnione od właściwego realizowania zadań;
- dokumentowanie – wszystkie działania powinny być udokumentowane, tak ażeby umożliwić kontrolowanie i usprawnianie procesów, zbiór dokumentów jest „pamięcią” firmy;
- bezosobowość – praca urzędnika określona jest przez przepisy, które w sposób wyraźny wyznaczają sposoby rozstrzygania spraw urzędowych, załatwienie których powinno być niezależne zarówno od zainteresowanego, jak i urzędnika, który powinien stosować się ściśle do obowiązujących przepisów;
- rozdział spraw służbowych i prywatnych – urzędnik posiada tylko jedno miejsce pracy w celu wyeliminowania potencjalnych konfliktów interesów; nie może wykorzystywać swojego stanowiska do załatwiania spraw osobistych; urzędnicy wykonują swoją pracę w sposób obiektywny, oddzielając swoje decyzje od uczuć czy spraw prywatnych.

Biurokracja funkcjonująca na podstawie tych zasad jest terminem pozytywnym, jednak już sam Weber dostrzegał możliwe wypaczenia w swoim, z jednej strony racjonalnym, ale z drugiej też i utopijnym, modelu organizacji prowadzące do biurokratyzmu, czyli zwyrodniałej wersji biurokracji. Najczęściej przywoływane dysfunkcje biurokracji to m.in.:

- kumulatywny mechanizm formalizacji – dokumentowanie wszystkich działań w organizacji, w tym obowiązujących procedur postępowania, powoduje samonapędzający się wzrost przepisów, czasami sprzecznych, niespójnych i dwuznacznych, wśród których funkcjonowanie staje się utrudnione;
- formalizm – kurczowe trzymanie się przepisów hamuje kreatywność i wdrażanie innowacji, może również prowadzić do sytuacji, w której przestrzeganie przepisów staje się ważniejsze od realizacji celów, dla których została powołana organizacja;
- nadmierny rozrost – lawinowy wzrost urzędników nie wynika wyłącznie z ilości pracy i liczby zadań do wykonania, ale również z nieefektywności wielu urzędników, dążenia ich do mnożenia podwładnych czy rozrostu wewnętrznych procedur;
- nieudolność – urzędnicy działają konformistycznie i rutynowo, nie są zdolni do reagowania w zmienionych warunkach, a podczas wykonywania swoich zadań mogą kierować się uprzedzeniami i antypatiami;

- usamodzielnianie się biurokracji – część aparatu biurokratycznego jest zajęta sama sobą i istnieje nie ze względu na cel, w jakim została powołana, ale sama dla siebie.

Mimo swoich potencjalnych wad model weberowski jest alternatywą dla nadużywania władzy, faworyzowania określonych grup, w tym członków rodziny czy określonej partii politycznej przy obsadzaniu stanowisk. Ma to szczególne znaczenie w obecnym świecie. Wraz z rozwojem gospodarki rośnie zaangażowanie w nią państwa bez względu na to, czy jest to anglosaski model państwa neoliberalnego, skandynawski model państwa opiekuńczego lub model państwa solidarnego, kojarzony w przeszłości głównie z Niemcami (ordoliberalizm), a dzisiaj coraz bardziej z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, rządzonymi przez konserwatywnych polityków. Nowoczesna gospodarka wymaga nowoczesnego i profesjonalnego zarządzania w poszczególnych przedsiębiorstwach, ale również w skali makroekonomicznej. Aparat biurokratyczny reprezentuje część wykonawczą władzy i jest jednym z instytucjonalnych warunków trwałego wzrostu gospodarczego. Biurokracji nie da się zatem uniknąć, jeżeli chce się zachować państwo racjonalne, a więc takie, którego celem jest właściwe funkcjonowanie i wzrost dobrobytu jego obywateli.

3. BIUROKRACJA W PAŃSTWIE DOBROBYTU

Z przytoczonych kanonicznych opracowań na temat biurokracji wynika, że fundamentalne pytanie o biurokrację nie jest pytaniem o to, czy ona ma występować oraz jaka ma być. Trudno nie zgodzić się bowiem z tym, że państwa musi posiadać aparat administracyjny albo z tym, że powinna ona posiadać cechy oraz eliminować dysfunkcje, o których pisał już około 100 lat temu Max Weber. Zasadnicze pytanie i pole do dyskusji dotyczy tego, jakiemu państwu ma służyć. Dwie skrajności, tzn. gospodarka leseferystyczna oparta na braku jakiegokolwiek ingerencji państwa w gospodarkę oraz będąca jej przeciwieństwem gospodarka centralnie planowana oparta na systemie nakazowo-rozdzielczym, w zasadzie przeszły do lamusa. Doświadczenia Wielkiej Depresji odrzuciły podejmowanie decyzji opartych wyłącznie na klasycznej ekonomii i zrodziły interwencjonizm państwowy, którego celem jest stabilizacja cyklu koniunkturalnego. Z kolei doświadczenia wojen światowych, triumf demokracji i zagrożenie ze strony partii lewicowych czy wręcz komunistycznych doprowadziły na Zachodzie do zawiązania swoistej umowy społecznej. Z jednej strony zachowano kapitalistyczną gospodarkę, ale z drugiej poddano ją w wielu przypadkach głębokiej kontroli. Uznano, że państwo ma prawo angażować się w gospodarkę, czasami nawet jako uprzywilejowany uczestnik rynku w wybranych sektorach, oraz powinno ją regulować w celu np. ochrony środowiska, konsumentów czy kluczowych sektorów. Tak duże zaangażowanie państwa

wymaga posiadania rozwiniętego aparatu biurokratycznego. Mimo że obecnie w poszczególnych gospodarkach dominuje gospodarka mieszana, a celem rządzących jest bogate państwo ze wszechstronną opieką, to systemy gospodarcze w rozwiniętym świecie nie są jednolite. Trzy główne modele tzw. trzeciej drogi (państwa dobrobytu) różnią się stopniem zaangażowania państwa w życie społeczne, co widać na przykładzie ich podejścia do polityki społecznej:

- model neoliberalny – ograniczona państwowa polityka społeczna, dominacja pomocy społecznej nad obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym, promocja samozapobiegliwości obywateli poprzez rynkowy system ubezpieczeń i działalność dobroczynną;
- model solidarny (ordoliberalny, konserwatywny) – dominacja obowiązkowych pracowniczych ubezpieczeń społecznych w systemie zabezpieczenia społecznego przysługujących także rodzinie ubezpieczonego, mniejsza rola pomocy społecznej i programów rynkowych, podstawą systemu zabezpieczenia społecznego jest subsydiarność państwa, która ma chronić przed nadmierną z jego strony opieką;
- model socjaldemokratyczny (opiekuńczy, socjalny) – polityka społeczna państwa o charakterze instytucjonalnym realizowana w znacznym stopniu przez administrację państwową, wysoki poziom powszechnych świadczeń socjalnych, celem tego modelu jest społeczeństwo egalitarne, czemu sprzyja redystrybucja dochodów.

Wybór modelu funkcjonowania gospodarki rzutuje na organizację i wielkość administracji publicznej. W skrócie – im mniej państwa, tym mniej rozbudowana biurokracja. Doświadczenia kryzysu 2007/2008 r. i jego kolejnych fal zmieniły jednak w wielu krajach postrzeganie roli państwa w gospodarce. Neoliberalne podejście oparte na paradygmacie, że im mniej regulacji, tym bardziej efektywna gospodarka, przyczyniło się do powstania nadmiernych nierówności i nierównowag w wielu dziedzinach, w tym w systemie finansowym. Brak lub niedostateczny nadzór finansowy przyczynił się do wystąpienia nie tylko nadmiernego zadłużenia państw, firm i gospodarstw domowych, ale również do pojawienia się m.in. nadużyć i manipulacji czy rozwoju niepodlegającego kontroli tzw. *shadow banking* („finansowa strefa cienia”). Uwolnienie rynku finansowego, jak i innych dziedzin gospodarki, pokazało, że założenie o samoregulacji rynków jest ideologiczną pułapką opartą o nierealistyczne, wręcz utopijne modele ekonomiczne. W rezultacie system finansowy w wielu krajach musiał być ratowany przez państwo (*de facto* przez podatników), wywołując dyskusje na temat tego, czy państwo jest w stanie wpłynąć na zmniejszenie nierównowagi, nie osłabiając przy tym mechanizmu wzrostu gospodarczego.

Odejście od paradygmatu liberalnego samoregulujących się rynków wymaga – poza wskazówkami ludzi nauki i praktyki, decyzjami politycznymi oraz powstającymi w ich rezultacie przepisami prawnymi – odpowiedniego aparatu administracyjnego, mogącego wyegzekwować te przepisy. Administracja państwowa nie

może być skostniała, musi podążać za zmianami, stale doskonalić się w zmieniającym świecie. Osoby w niej zatrudnione, będąc odpowiedzialnymi za wprowadzenie i realizację stosownych działań i przepisów, muszą rozumieć cel swojej pracy, charakteryzować się neutralnością polityczną, prawością, w tym lojalnością wobec pracodawcy i realizowanej przez niego polityki bez odnoszenia się do swoich sympatii czy antypatii.

4. BIUROKRACJA A KATOLICKA NAUKA SPOŁECZNA

Jak pisze Paul Dembinski wraz z Simoną Bereta w książce *Kryzys ekonomiczny i kryzys wartości* (2014), jądro katolickiej nauki społecznej stanowi pojęcie dobra wspólnego, do którego prowadzą: solidarność, pomocniczość, wyniesienie pracy ponad kapitał czy troska o ubogich. Papieska Rada *Iustitia et Pax* w *Kompendium nauki społecznej Kościoła* (2005) definiuje dobro wspólne jako

[...] sumę tych warunków życia społecznego, które pozwalają bądź to grupom, bądź poszczególnym jego członkom pełniej i szybciej osiągnąć ich własną doskonałość⁴.

Chociaż wymogi dobra wspólnego wynikają z uwarunkowań społecznych każdej epoki, to są ściśle powiązane z poszanowaniem i integralnym wspieraniem osoby oraz jej podstawowych praw.

Dążenie do dobra wspólnego według *Kompendium* wymaga: 1) zaangażowania na rzecz pokoju, 2) organizacji władz państwowych, 3) trwałego porządku prawnego, 4) ochrony środowiska naturalnego, 5) zabezpieczenia istotnych potrzeb człowieka.

Te potrzeby obejmują z kolei prawo do: 1) pożywienia, 2) mieszkania, 3) pracy, 4) wykształcenia, 5) dostępu do kultury, 6) środków komunikacji, 7) zdrowia, 8) swobodnego przepływu informacji i 9) ochrony wolności religijnej.

Poza obowiązkami wobec własnych obywateli każdy naród ma obowiązek wnieść swój wkład we współpracę międzynarodową, ze względu na dobro wspólne całej ludzkości, a także przyszłych pokoleń.

Kompendium nauki społecznej Kościoła stwierdza, że odpowiedzialność za realizację dobra wspólnego, oprócz pojedynczych osób, należy również do państwa, ponieważ dobro wspólne jest racją istnienia władzy politycznej. Państwo powinno jednak działać zgodnie z zasadą pomocniczości (subsydiarności), która głosi, że państwo przejmuje tylko te zadania, których nie są w stanie wykonać sami obywatele. Sprowadza się ona do zasady, że pomoc potrzebującym powinna być udzielana najpierw przez rodzinę, sąsiadów, zakład pracy czy gminę. W skrócie, państwo nie ma zastępować rodziny czy najbliższego otoczenia. Powinno się ono pojawiać

⁴ Papieska Rada *Iustitia et Pax*: *Kompendium nauki społecznej Kościoła* (2005).

dopiero w sytuacji braku możliwości korzystania z takiej najbliższej pomocy. Nie oznacza to ograniczenia roli państwa do minimum. Instytucja państwa angażuje się m.in. w ubezpieczenia, pomoc społeczną, zasiłki dla bezrobotnych, profilaktykę zdrowotną czy dodatki mieszkaniowe dla osób w trudnej sytuacji materialnej. Na poziomie państwowym powinien być również wprowadzany odpowiedni nadzór i regulacje dotyczące ograniczenia asymetrii pomiędzy rynkiem finansowym a sferą realną gospodarki. Celem takich działań jest zmniejszenie ryzyka systemowego, będącego wynikiem m.in. asymetrii informacji, nadmiernego zadłużenia czy inwestowania opartego na dźwigni finansowej. Inne przykładowe sfery oddziaływania państwa na procesy gospodarcze to chociażby ochrona środowiska naturalnego lub bezpieczeństwo energetyczne kraju.

Takie spojrzenie na solidarność oraz na miejsce państwa w gospodarce wymaga sprawnej i odpowiednio rozbudowanej administracji publicznej. Trzeba jednak być świadomym tego, że zbyt duże zaangażowanie państwa może w którymś momencie doprowadzić do zamiany państwa solidarnego na państwo opiekuńcze (a nawet nadopiekuńcze) i zbytniego centralizmu w jego zarządzaniu. Kościół w swym *Kompendium nauki społecznej* przestrzega przed scentralizowanym państwem opiekuńczym, które poprzez nieuprawnioną i przesadną obecność państwa i władz publicznych w życiu społecznym zaprzecza wolności, pozbawia społeczeństwo odpowiedzialności, a także

[...] powoduje utratę ludzkich energii, przesadny wzrost publicznych struktur, w których – przy ogromnych kosztach – raczej dominuje logika biurokratyczna, aniżeli troska o to, by służyć korzystającym z nich ludziom⁵.

KRÓTKIE PODSUMOWANIE

Z przedstawionej w artykule dyskusji wynika, że sprawna biurokracja jest konieczna do dobrego funkcjonowania państwa. Bez niej państwo po prostu nie może istnieć. Może być jednak złem, gdy służy złej sprawie lub gdy powoduje skutki uboczne w postaci biurokratyzmu. Jest dobrodziejstwem, gdy pozwala lepiej organizować pracę w przedsiębiorstwie czy w urzędzie i gdy chroni dobro wspólne społeczeństwa i jemu sprzyja.

BIBLIOGRAFIA

Mises L. von: *Biurokracja*. Wrocław: Fijorr Publishing 2012.

Weber M.: *Gospodarka i społeczeństwo (Biblioteka Socjologiczna)*. Warszawa: PWN 2002.

⁵ Tamże.

Dembinski P.H., Beretta S.: *Kryzys ekonomiczny i kryzys wartości*. Kraków: Wydawnictwo M 2014.

Delsol Ch.: *Zasada pomocniczości*. Kraków: Znak 1995.

Papieska Rada *Iustitia et Pax: Kompendium nauki społecznej Kościoła* (2005).

Streszczenie: Sprawna biurokracja jest konieczna do dobrego funkcjonowania państwa. Bez niej państwo nie może istnieć. Biurokracja może być jednak złem, gdy służy złej sprawie lub gdy powoduje skutki uboczne w postaci biurokratyzmu. Jest dobrodziejstwem, gdy pozwala lepiej organizować pracę w przedsiębiorstwie czy w urzędzie i gdy chroni dobro wspólne społeczeństwa i jemu sprzyja. Administracja państwowa nie może być skostniała, musi podążać za zmianami, stale doskonalić się w zmieniającym świecie. Osoby w niej zatrudnione muszą rozumieć cel swojej pracy, charakteryzować się neutralnością polityczną, prawością, w tym lojalnością wobec pracodawcy i realizowanej przez niego polityki, bez odnoszenia się do swoich sympatii czy antypatii.

Słowa kluczowe: biurokracja, biurokratyzm, administracja państwowa, urzędnik państwowy, biurokraci, zarządzanie przedsiębiorstwem, organizacja pracy.